

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA MATUTINA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 7 DE MAYO DE DOS MIL SIETE.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
	<b>LISTA OFICIAL ORDINARIA CATORCE DE 2007.</b>	
<b>32/2006</b>	<b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, demandando la invalidez del artículo 16 de la Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 2006.  <b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ)</b>	<b>3 A 58, 59 Y 60.</b>  <b>INCLUSIVE.</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES 7 DE MAYO  
DE DOS MIL SIETE.**

**A S I S T E N C I A:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**

**OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS, LICENCIADO JOSÉ  
JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ:** Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 46, ordinaria, celebrada el jueves tres de mayo en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a la consideración de los señores ministros el acta con la que se ha dado cuenta y que previamente les fue repartida.

Si no hay comentarios, les consulto si se aprueba en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**ESTÁ APROBADA EL ACTA, SEÑOR SECRETARIO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**  
Sí señor.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
NÚMERO 32/2006, PROMOVIDA POR EL  
PROCURADOR GENERAL DE LA  
REPÚBLICA EN CONTRA DEL CONGRESO  
DE LA UNIÓN Y OTRAS AUTORIDADES,  
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL  
ARTÍCULO 16 DE LA LEY QUE CREA LA  
AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO  
MEXICANO, PUBLICADA EN EL DIARIO  
OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE  
JUNIO DE 2006.**

La ponencia es del señor ministro Sergio Valls Hernández y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY QUE CREA LA AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL SEIS.**

**TERCERO.- PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Valls para la presentación del asunto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias, señor presidente.

Señoras ministras, señores ministros, referiré a ustedes cuál es el planteamiento total de este asunto, así como la propuesta que para su resolución someto a su consideración.

El Procurador General de la República promovió la presente acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez del artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, por considerar que vulnera el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución Federal, al autorizar la intervención de la Cámara de

Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en la designación del director general de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano cuando, según afirma el promovente, dicha atribución corresponde únicamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, en términos del artículo 89, fracción II, constitucional. El accionante apoya su argumento de invalidez en el criterio de este Tribunal Pleno relativo a que las facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder deben estar expresamente señaladas en la Constitución Federal.

En la consulta que me permito someter a su elevada consideración se propone reconocer la validez del artículo impugnado en virtud de que, conforme al artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal el presidente de la República puede, entre otras atribuciones, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Por consiguiente, se considera en el proyecto que el ejercicio de dicha facultad del Ejecutivo se encuentra condicionado a que ni en el texto constitucional ni en la legislación ordinaria se establezca otra forma para el nombramiento o remoción de los funcionarios a que en ella se alude. Esto es, de establecerse en la norma fundamental o en la legislación secundaria un modo distinto de proceder en relación con la designación o remoción de este tipo de funcionarios, el presidente de la República no podrá actuar con total libertad, sino que tendrá que ajustarse a lo que en cualquiera de los ordenamientos señalados se disponga. Así pues, conforme a dicha interpretación se estima que en la Constitución Federal, o bien en la ley ordinaria, se pueden prever procedimientos especiales para el nombramiento o remoción de los demás empleados de la Unión, por tanto, en el proyecto concluyo que no resulta inconstitucional el artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano al establecer que el nombramiento del director general de dicho organismo descentralizado a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal pueda ser objetado por la mayoría de los integrantes de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente,

toda vez que la propia Constitución Federal autoriza por una parte al Congreso de la Unión a expedir leyes que regulen la administración pública federal y además que se establezcan en la ley ordinaria procedimientos especiales para la designación de este tipo de funcionarios, cuyo nombramiento recaería, de no existir tales disposiciones, de manera exclusiva en el presidente de la República; adicionalmente, se señala en el proyecto que la objeción al nombramiento realizado por el presidente de la República, debe entenderse como una facultad que no debe ejercerse en forma arbitraria por el Senado o la Comisión Permanente, sino también sujeta a los requisitos que la ley establezca para ocupar el cargo en cuestión.

Como ustedes podrán apreciar señoras ministras, señores ministros, estamos ante un tema complejo de gran relevancia, puesto que implica la interpretación del artículo 89, fracción II, constitucional, en la parte relativa al nombramiento o remoción de “los demás empleados de la Unión”; esto es, si tal numeral posibilita que tratándose de organismos o entidades que formen parte del Poder Ejecutivo Federal, podrá intervenir en el nombramiento o designación de sus titulares o integrantes, otro Poder, como en este caso, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; o bien, el modo distinto de designación o remoción a que alude el artículo 89, fracción II, no se traduce en que puede intervenir algún otro Poder, puesto que tal designación compete en exclusiva al Ejecutivo Federal, por tratarse de la Administración Pública Federal, salvo que, expresamente así se hubiera previsto en la Constitución Federal, como lo sostiene el accionante, esto es, el Procurador General de la República. Tal problemática implica aspectos tan relevantes para el Estado constitucional, como la división de Poderes, las tensiones naturales que pueden surgir entre dos Poderes Federales, los contrapesos y equilibrios necesarios para el ejercicio de las funciones de dichos Poderes, con el fin de evitar la preeminencia de alguno de ellos, y a la vez la ingerencia injustificada de un Poder en asuntos que competen o atañen al ámbito de otro Poder; estos casos, sólo por resaltar algunos de los aspectos que el presente asunto representa.

Es sabido por todos nosotros que en el texto constitucional se han establecido mecanismos diversos para designar a determinados funcionarios, como son los mecanismos relativos a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al propio procurador General de la República, a los magistrados Agrarios y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los consejeros del Instituto Federal Electoral, los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales y agentes diplomáticos, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal.

Sin embargo, en estos casos, los mecanismos relativos, se prevén expresamente en la Constitución; mientras que en el presente asunto el debate se centra en el examen sobre la constitucionalidad de una ley secundaria aprobada por el Congreso de la Unión, en la que se establece la intervención de un Poder distinto, al que, en principio le compete designar y remover a quienes dirijan o integren sus propios organismos o dependencias.

Quiero destacar también, aun cuando ya se señala en la consulta, que en el caso de esta Acción, en la que, como ya señalé, se impugna el procedimiento para la designación del titular de la Agencia de Noticias del Estado mexicano, esta entidad conforme al artículo 1º, de la propia Ley impugnada, tiene la naturaleza de organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, denominado Notimex, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; así como de autonomía técnica y de gestión; su objeto es, literalmente, coadyuvar al ejercicio del derecho a la información mediante la prestación de servicios profesionales en materia de noticias al Estado mexicano y a cualquier otra persona, entidad u organismo público o privado, nacional o extranjero, con auténtica independencia editorial –hasta ahí la cita textual-

Además, conforme a los artículos 10, 11 y 12 de la misma Ley, la dirección y administración de la agencia, corresponden a la Junta de Gobierno y al director general; la Junta de Gobierno es la autoridad

suprema de esta Agencia; los cargos en dicha Junta serán de carácter honorífico y la misma se integrará por los vocales propietarios, que serán un representante de cada una de las siguientes Secretarías: Educación Pública, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y Relaciones Exteriores, así como un representante del Instituto Federal Electoral, dos del Consejo Editorial Consultivo y un representante de los trabajadores sindicalizados de la agencia; dichos vocales tendrán derecho a voz y voto. Asimismo la Junta de Gobierno contará con un invitado permanente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con derecho a voz pero sin voto.

Lo anterior lo destaco porque considero que la interpretación que propongo del artículo 89, fracción II, última parte de la Constitución Federal, de permitir la intervención de otro Poder, no es irrestricta sino que para ello debe atenderse a la naturaleza del órgano en cuestión, a sus funciones, a su nexo jerárquico con el Ejecutivo Federal, etcétera, a fin de elucidar si se justifica o no.

Por último, como todos ustedes saben, la problemática de esta acción en cuanto a la interpretación del 89, fracción II, también se presenta en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2006, en la Controversia Constitucional 139/2006 y en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, de las ponencias de las señoras ministras Sánchez Cordero y Luna Ramos, y del señor ministro Aguirre Anguiano, respectivamente, que también se han listado para su discusión en esta sesión con sus correspondientes matices, ya que en estas últimas se trata de la designación de los titulares o de los integrantes de organismos distintos, como son la Comisión Federal de Competencia y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, entre otros, que también forman parte de la Administración Pública Federal; sin embargo, será la interpretación de la fracción II, última parte del 89 constitucional, la que nos permitirá en cada caso concreto analizar la constitucionalidad o no de los artículos impugnados.

Pues bien, señoras ministras, señores ministros, este es el tema que ahora nos ocupa. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Han solicitado la palabra los señores ministreros Góngora Pimentel y don Sergio Salvador Aguirre, pero antes de concedérselas, con el objeto de avanzar sobre pasos firmes la discusión de este asunto, consulto a los señores ministros si en el aspecto procesal; es decir, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación activa y causas de improcedencia, alguno de los señores ministros tiene algún comentario que hacer.

No habiendo comentarios, estimo que esta parte del proyecto está firme y ahora le concedo el uso de la voz al señor ministro Góngora Pimentel para la cuestión de fondo.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias, señor presidente. El fondo se refiere al tema de nombramiento. El artículo impugnado de la 32/2006 dice: "Artículo 16: El director general de la Agencia será designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dicho nombramiento por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente con la misma votación, en todo caso la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal", y en las otras acciones también se aborda una misma temática en los otros proyectos.

La temática es determinar si es válido que a través de una ley se elabore un sistema de colaboración entre el Ejecutivo y el Senado para nombrar a uno o varios servidores públicos de organismos desconcentrados o descentralizados, o si con ello se invade el poder de nombramiento conferido al presidente por la fracción II, del artículo 89 constitucional; sin embargo, los proyectos abordan el problema desde perspectivas diferentes, no coincido, no coincido con la perspectiva de los proyectos, pues considero que su análisis no contextualiza de manera correcta la problemática que se nos plantea.

En mi opinión, en todos los asuntos se nos está planteando un problema respecto de órganos que no entran al esquema clásico de la administración pública federal y que por tanto, no deben ser analizados bajo una perspectiva tradicional. Así, aun cuando coincido con el sentido y casi todas las consideraciones de la Controversia Constitucional 139/2006, de la ponencia de la señora ministra Doña Margarita Beatriz Luna Ramos, considero que el mismo tiene la desventaja de la óptica tradicional con que se aborda el problema, razón por la cual el estándar aportado por el proyecto solo funciona en el caso de los órganos descentralizados; cuando en mi opinión no debemos condicionar el análisis a si se trata de descentralizados o desconcentrados, aplicando el cartabón clásico previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino a la luz de una nueva realidad, por ello debemos tomar en cuenta que al día de hoy existe en nuestro país un grupo considerable de órganos que no actúan como desconcentrados o descentralizados tradicionales, aun cuando las leyes les otorguen tales calificativos, incluso existen casos en que el Legislador renuncia a la clasificación como lo hace en el del Instituto Federal de Acceso a la Información que es definido en el artículo 33 de la Ley Federal de Acceso a la Información pública, como un órgano de la administración pública federal. En realidad esos órganos no siguen los cartabones clásicos, porque la Comisión Federal de Competencia Económica, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Comisión Federal de Competencia, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano e incluso la Comisión Federal de Telecomunicaciones –que traigo a colación porque su sistema de nombramiento también se encuentra impugnado en un asunto que analizaremos próximamente- entre otros, responden al esquema de las administraciones independientes o independent agencies que se han desarrollado en Estados Unidos y exportado con sus propias peculiaridades a países como Alemania, Francia, Italia y España entre otros.

Las administraciones independientes son un fenómeno del estado contemporáneo, cuando menos del estado democrático, en donde los ciudadanos exigen ciertos ámbitos de la administración pública, que ciertos ámbitos de la administración pública queden fuera del vaivén

partidista; es decir, que la administración sea neutral y no responda a otra política que la marcada por la ley. En el mundo no existe una tipología que agrupe de manera clara sus características puesto que responden a cuestiones muy diversas y a las particularidades de cada sistema; sin embargo, podemos describir que tienen las siguientes características comunes: Son creadas por ley y tienen como fundamento la tutela a un principio o valor constitucional relevante, pretenden limitar la incondicionada disponibilidad de los mismos y de sus funciones por parte del gobierno en turno, esto es, de neutralizar políticamente su gestión, apartando ésta en lo posible de la lucha partidista, esta neutralización se consigue mediante la garantía formal de autonomía efectiva de desenvolvimiento en el espacio funcional enmarcado por la ley, que básicamente se instrumenta en el plano orgánico de la siguiente manera: exigiendo requisitos reforzados de capacidad profesional, reservando a las propias Cámaras el nombramiento de los miembros de sus órganos rectores, o estableciendo una facultad de veto respecto de los nombramientos realizados por el Ejecutivo, negando la facultad de revocar incondicionalmente dichos nombramientos durante el período de mandato que la propia Ley establece. Pueden tener por objeto, la actuación en aspecto sumamente técnicos, en los cuales se desaconseja una dirección político-partidista, como pueden ser las cuestiones de dirección de la política monetaria, la garantía de la libre competencia económica, el manejo de energía nuclear, la protección de los consumidores, o bien, la garantía de derechos fundamentales, tales como el acceso a la información pública, el derecho a la información, la libertad de comunicación, o bien la tutela de los gobernados, frente a actos realizados por la propia administración. Ejercen sus actividades sin la injerencia de ningún poder o autoridad en lo referente a su desempeño, y normalmente se caracterizan por ejercer actos de gobierno, y gozar de autonomía técnica y de gestión. Sin embargo, a pesar de su denominación, no es total la ruptura de vínculos que unen a estas autoridades con el gobierno y con el Congreso, se trata de un simple reforzamiento de la autonomía de gestión para el mejor servicio de los valores que la Constitución proclama. Llevan a cabo políticas administrativas incorporadas en ley, pero cabe destacar que en su actuar, no hay más línea política que la marcada por la propia

Legislación, sólo cuando la neutralización inherente a la separación o independencia, características de esta figura, venga exigida por la realidad y avalada por un apreciable consenso social, y se sustente en algún valor constitucionalmente relevante cuyo mejor servicio la reclame, podrá considerarse constitucionalmente legítima, la creación de estas entidades con autonomía reforzada. Los organismos con características de administraciones independientes, han tomado carta de ciudadanía, y se han instalado poco a poco en nuestro sistema jurídico, producto tanto de la democratización de nuestra sociedad, y la desconcentración del poder, la desconfianza en la conducción política, y la preferencia por decisiones técnicas, e inclusive también de la globalización, pues las obligaciones que nuestro país suscribe, conllevan en muchos casos la creación de órganos con determinadas características que sean ajenos al control político directo. En mi opinión, esta situación cambia completamente la perspectiva, no se trata de que el Legislativo intervenga en la designación de un funcionario de la administración pública tradicional, sino que estamos ante una tipología diversa, que se asemeja a las autoridades administrativas independientes. Entonces, debemos preguntarnos, ¿puede el Legislador sustraer ámbitos de gestión a la dirección gubernamental, sin habilitación competencial expresa? ¿Existe una reserva constitucional a favor del gobierno, que impida dicho desapoderamiento? Para responder esta cuestión, es necesario tomar en cuenta el esquema de división de poderes que prevé la Constitución Federal, al respecto este Alto Tribunal, ha establecido que no se trata de un fin en si mismo, sino de una técnica que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos, tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias, previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático a los derechos fundamentales o a sus garantías.

Al respecto, es pertinente tomar en cuenta que el Poder Ejecutivo pueda actuar como órgano constitucional cuando ejerce las facultades previstas en el artículo 89 de la Constitución Federal, las que no pueden ser

delegadas o invadidas o como órgano administrativo cuando ejecuta la ley.

En el aspecto de órgano administrativo cuando ejecuta la ley, que es el que aquí nos interesa, se presenta una situación diferente, ya que el Poder Ejecutivo actúa como conductor principal de la administración pública, pero no único, puesto que la Constitución otorga un papel relevante al Poder Legislativo en la conducción de la administración pública, a través de la creación de las leyes y la aprobación del Presupuesto de Egresos, lo que implica una clara participación en la elaboración de las políticas públicas. Desde este punto de vista, la Constitución no instituye una reserva de administración absoluta a favor del Ejecutivo, pues el Legislador goza de una amplia libertad de configuración y a través de sus leyes define las modalidades e intensidad de la intervención del Poder Ejecutivo en la administración pública. Sin embargo, esta libertad de configuración tampoco es absoluta, pues está limitada por el principio de división de poderes, cuya esencia radica en la tutela del núcleo de la función ejecutiva.

Por tanto, para determinar el grado de intervención del Congreso en la esfera administrativa, debemos hacer una distinción importante entre aquellas facultades que son estrictamente ejecutivas. Es decir, aquellas para cuya consecución es necesaria la existencia de una relación de jerarquía y de direcciones políticas, como la de: gobernación, seguridad nacional, seguridad pública, política tributaria, política de salud, desarrollo social, política económica, etcétera, cuyo desempeño no puede ser sustraído de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo y aquellas facultades en las que no exista necesidad de una conducción política; en las que no exista necesidad de una conducción política y en las que, por tanto, se pueda prescindir de la relación de jerarquía, teniendo en tal supuesto el Legislador, libertad de configuración para establecer estos órganos dentro de la esfera directa del Ejecutivo o bien fuera de la misma.

Ahora bien, en caso de que el Legislador opte por la configuración de un órgano, a manera de administración independiente, considero que deben

cumplirse las siguientes condiciones, para no romper el principio de división de poderes. Primero.- Que la independencia administrativa persiga satisfacer algún valor o principio, constitucionalmente relevante.- Segundo.- que con la despolitización del órgano y la consiguiente ruptura de la jerarquía se cumpla la finalidad constitucionalmente perseguida. Esta neutralización puede lograrse a través de diferentes condiciones, tales como: un esquema de colaboración de poderes en el nombramiento, la inclusión de cláusulas o requisitos que suponen la despolitización de los nombramientos de los directivos, como puede ser la exigencia de una particular capacidad profesional, la exigencia de que sus decisiones sean adoptadas de manera colegiada, la sucesión escalonada o el establecimiento de un plazo de duración del mandato de los órganos directivos, normalmente más allá del periodo presidencial, a fin de rebasar el horizonte temporal del mandato electoral.

Tercero: Que no se rompa el vínculo con los poderes públicos, forzosamente debe existir una relación con la administración o con el Congreso, pues su autonomía debe ser funcional y no orgánica.

Cuarto: Que el diseño del órgano tanto en su creación, como en su funcionamiento, se rija por un esquema de colaboración de poderes y no implique un desplazamiento del Ejecutivo, ni un acrecentamiento de los otros dos Poderes a costa de aquel; en efecto, el principio de división de poderes, es una norma de rango constitucional, que exige un equilibrio entre los distintos poderes del estado, a través del sistema de pesos y contrapesos, tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a sus garantías; así, cuando la función del órgano requiera de un grado mayor de independencia, respecto del Ejecutivo, mayores pueden ser los candados a su participación, pero siempre tomando en cuenta, que en atención al principio de división de funciones, no deberá presentarse un desplazamiento total o reducirse la intervención del Ejecutivo, al grado de ser inocua o simulado.

Dicho todo lo anterior me parece que desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias, no existe violación al principio de división de poderes, en tanto que las actividades de las administraciones independientes en pugna, no invaden las facultades del presidente de la República como órgano constitucional, por lo que el análisis debe bajarse al ámbito de la administración; en esta tesitura, es necesario aplicar el parámetro de constitucionalidad que he enunciado, para verificar si existe una violación al principio de división de poderes, considerando al Ejecutivo como órgano administrativo, por lo que abordaré cada uno de los casos que se someten a nuestra consideración, en este momento el de Notimex, que es la Acción de Inconstitucionalidad 32/2006; la norma que prevé el nombramiento del director de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, tutela un principio constitucionalmente relevante, el derecho de acceso a la información, contemplado en el artículo 6º constitucional, para cumplir con la finalidad de tutelar el derecho a la información, es correcto acudir a un esquema de una neutralización de los actores políticos a fin de asegurar que la información que se genere sea imparcial, lo que se consigue a través de un organismo profesional libre de toda ingerencia por parte de otros Poderes; en el diseño de este órgano no existe un rompimiento absoluto con los demás poderes públicos, en tanto se establece una colaboración para el nombramiento y la obligación de informar al Congreso de la Unión sobre el desempeño de sus actividades, la objeción del Senado respecto a la designación hecha por el Ejecutivo, resulta una vía adecuada, para alcanzar la plena autonomía de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, pues existe una participación razonable de ambos poderes y no se produce un desplazamiento o usurpación de las funciones del Ejecutivo y el hecho de objetar un nombramiento no produce un desequilibrio que atente contra los valores tutelados por el principio de división de poderes, en este sentido, nada más en este sentido, no estoy de acuerdo con el proyecto del señor ministro don Sergio Valls que sostiene que en el artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, existe una habilitación para que el Legislador pueda intervenir en el nombramiento respecto de cualquier empleado de la Unión, pues como he sostenido existe la exclusividad del poder de nombramiento en favor del presidente, cuando

estamos ante actividades que impliquen una atribución estrictamente ejecutiva, pero en este caso no se trata de las facultades estrictamente ejecutivas que he enunciado anteriormente, sino de aquellas facultades en la que no exista necesidad de una conducción política y en las que por tanto, se pueda prescindir de la relación de jerarquía teniendo en tal supuesto el Legislador como lo ha hecho, libertad de configuración para establecer estos órganos dentro de la esfera directa del Ejecutivo o bien fuera de la misma. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Es muy interesante la opinión del señor ministro Góngora Pimentel, él nos hace una diferencia que es el telón de fondo de su dictamen, el presidente desarrolla actividades que implican una acción ejecutiva o bien el presidente desarrolla facultades que implican una acción constitucional, éste es el distingo que hace el señor ministro Góngora Pimentel para derivar de lo uno y de lo otro diferentes consecuencias en cuanto al nombramiento de funcionarios en general, yo no estoy de acuerdo con esa opinión y luego volveré sobre eso, pero en lo que si estoy de acuerdo con él es en su reiterada afirmación de que hay que tomar en cuenta que el principio de división de poderes es norma constitucional y aquí quiero solamente por razones de darle coherencia a mi discurso recordar algunas cosas, el Poder Ejecutivo, es un Poder jerarquizado por esencia, el Poder Legislativo es un Poder no jerarquizado, pero no esencialmente no jerarquizado, relativamente admite jerarquías desde el momento y hora en que acepta partidos políticos, como grupos ideológicos que puedan conformar una forma de votación, esto es: es esencial al Legislativo la negociación y la asociación, en este sentido es un Poder relativamente asociado el Legislativo y luego venimos nosotros el Poder Judicial, como un Poder desjerarquizado y no asociado, todos sabemos que el señor ministro presidente de la Corte, no gobierna sobre los demás ministros que somos sus pares, administra la Suprema Corte ciertamente y dirige los debates pero no es jerarquía ante nosotros, nosotros no lo somos antes

los magistrados de circuito, ni jueces de Distrito, los magistrados de Circuito, no son jerarquía ante los jueces de Distrito y dejo de ese tamaño el análisis. El Poder Ejecutivo tiene su origen en el voto popular, ésta y otras características a las que luego me referiré han hecho que desde el punto de vista del constitucionalismo moderno se hable de que tenemos un sistema presidencialista, el titular del Poder Ejecutivo es el jefe de Estado, pero además es el jefe de Gobierno, y tiene otra característica, es independiente y autónomo respecto de los otros dos poderes, y todos los poderes entre sí tiene contactos constitucionales, que son aquellos que expresamente determina la Constitución; si la Constitución no expresa un contacto, este contacto no existe.

Quiero ir a lo siguiente: en nuestra Constitución se encuentran relatados algunos casos en que el Senado de la República puede colaborar con el presidente de la República, y voy a hacer un rápido inventario al respecto, es:

Uno.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que rindan al Congreso, el presidente de la República y el secretario de despacho correspondiente. Esto deriva del artículo 76, fracción I y del mismo 89 en su fracción X.

Dos.- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo, así como su decisión de de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas. Esto se sigue, el artículo 76, fracción I y 89, fracción X, de la Constitución.

Tres.- Ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo, el procurador general de la República, ministros, -yo entiendo que consulares-, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Esto se sigue del artículo 76, fracción II y 89, fracciones III, IV y IX.

Cuatro.- Autorizar al presidente para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país. El paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en aguas nacionales. Esto dice el artículo 76, fracción III.

Cinco.- Dar su consentimiento para que el presidente disponga de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria. Que esto se sigue del artículo 76, fracción IV y 89, fracción VII.

Seis.- Nombrar gobernador de un Estado a propuesta en terna del presidente, cuando se hayan declarado desaparecidos los poderes de un Estado. Artículo 76, fracción V.

Siete.- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la terna propuesta por el presidente. Esto nos dice el artículo 76, fracción VIII y el 89, fracción XVIII.

Y no recuerdo si otro contacto constitucional, adicional a éste existe.

Qué pasaría si damos por buena la tesis del proyecto y aun la del ministro Góngora Pimentel.

Qué vía ley ordinaria, estas previsiones taxativas constitucionales salen sobrando, para qué, basta con leer que el artículo 89, fracción II, nos está diciendo que las facultades y obligaciones del presidente de la República son las siguientes: normar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión; cuáles, los demás cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Bajo el expediente de que la Cámara de Senadores y el legislativo pueden en sus leyes señalar todo lo relativo a los nombramientos, drenándolo del ámbito de atribuciones del titular del Poder Ejecutivo Federal, salen sobrando todas las demás previsiones constitucionales.

En las leyes que se dictan pues se podrá decir esto y mucho más, y con esto se va a dejar en un régimen presidencialista al titular del Ejecutivo Federal con un “palmo de narices”.

Esto no puede ser, estamos haciendo interpretación constitucional.

¿Cómo debemos entonces de leer la fracción II? Pienso que en alguna forma, que yo intento proponer en el asunto a mi cargo listado para el día de hoy, decir lo siguiente: que cuando la Constitución dice: “Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión” estamos hablando además de los secretarios de Estado, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, se trata de ver el cómo podrá hacer el nombramiento él, o la destitución él, de conformidad con alguna ley que esto lo prevenga; pero siempre el titular del Ejecutivo y no otro, no puede expoliársele de sus atribuciones constitucionales esta atribución.

Y esto nos va a llevar a conclusiones muy diferentes. Yo encuentro artificiosa la afirmación de que unas son las atribuciones administrativas del Ejecutivo y otras son las constitucionales. No, yo pienso que él administra y las constitucionales son todas sus atribuciones, no tiene ninguna atribución que no sea constitucional y todas sus atribuciones son administrando y representando al Estado Mexicano, porque así lo determina la Constitución.

Entonces, en principio me cuesta mucho trabajo aceptar tanto lo que dice el proyecto –y lo digo con todo respeto, sé que no es un tema tan sencillo como para poder señalar absolutos y consentir con ellos, no, el tema es más o menos complicado-. Pero ¿qué ha hecho la Suprema Corte al respecto en casos similares? Bueno, pues la Suprema Corte al respecto, en casos similares, ha determinado aproximadamente lo siguiente: -esto es conforme a una tesis del año 2000, del Pleno, derivada del expediente Varios 628/2000. Por razón de una consulta que el entonces presidente de la Suprema Corte, el ministro Góngora Pimentel, en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura, formuló al Pleno, y que logró en aquel entonces la unanimidad- “PODERES DE LA FEDERACIÓN. (Es su rubro) LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS, SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.” Esto ya lo ha determinado la

Suprema Corte. Este inventario de atribuciones del Senado son las que tiene, no puede tener una posibilidad revocatoria que por falta de una mejor forma de expresarlo, dije: que drenen y expolien las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, bajo pretexto de legislar libremente sobre materias de designación que, por razón de la Constitución misma, se dice que son atribuciones y obligaciones del Ejecutivo llevar adelante.

Y esto no significa, según mi parecer, diferencia alguna de si estamos hablando de paraestatales u órganos desconcentrados; mi primera intervención, creo que la dejo de ese tamaño. Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente, yo también quisiera dar mi opinión en este sentido, y para ello quiero seguir unas preguntas que me formulé; la primera de ellas es la siguiente: si puede el Congreso de la Unión establecer mediante ley, que una de sus Cámaras participe en la integración, porque aquí creo que es un problema importante de otros órganos pertenecientes o relacionados con otro Poder, creo que aquí este es el tema central para mí; a mí me parece que sí puede hacer esto el Congreso de la Unión, pero tiene que hacerlo en ciertas condiciones de participación, con lo cual puede ser que a veces sí pueda y a veces no pueda, creo que no es una respuesta que se pueda dar en términos absolutos; a mí me parece que los casos en los que no se puede participar, -insisto-, en estas condiciones de integración, no en el proceso de ratificación o de aprobación, sino en la creación de las condiciones, que son un tema distinto, en los casos en que el modelo general de integración de ese órgano se encuentre ya previsto en la Comisión; tenemos ejemplos muy claros, que son el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el IFE, el de la Suprema Corte, el de los órganos jurisdiccionales que están adscritos a este Poder Judicial y a otros, etc.; entonces, ahí el Congreso me parece que no puede generar modificaciones al régimen general que estuviere previsto en esta Constitución, adicionando requisitos o cualquier otra cosa; es evidente que pueden participar en el proceso de designación, pero

insisto, no por la vía legislativa, sino como dice el artículo 71, por vía de decretos; adicionalmente a esto, también me parece que tampoco puede participar el Congreso de la Unión en los casos en que genere intromisión, y esto quiero desarrollar; me parece que la ratificación genera intromisión cuando un órgano del Estado se sustituye respecto de otro en el proceso de designación de sus integrantes en ciertos casos donde ello tenga una limitante u ello esté acotado; en otros casos me parecerá y lo voy a tratar de decir en un momento, que sí es posible que se pueda ese órgano del Estado participar en procesos de creación de los integrantes en este caso concreto.

Me parece que los casos en los que no se puede lograr esta participación, es porque existen objetivos, yo ya los voy a desarrollar, previstos constitucionalmente como son los del 89, fracción I, y los del artículo 90, en donde sí se da una delimitación clara entre lo que hace un poder del Estado y lo que hace otro poder del Estado; esta cuestión me parece que es la única manera de darle sentido a la prohibición del artículo 49 de la Constitución, en el sentido del modelo de la división de poderes; quiero en esto hacer un paréntesis a mi exposición, para hacerme cargo del argumento muy interesante que nos planteó el ministro Góngora y el cual yo no comparto. El ministro Góngora hace un argumento muy inteligente para tratar de demostrar la manera en la cual se está o no aplica directamente el principio de división de poderes, aun cuando no se diga así al caso concreto de las administraciones públicas; en primer, lugar hace una invocación a la dualidad, tradición, como distinto a modernidad; es cierto que, los órganos del Estado que tuvimos hasta comienzos de los años ochenta, eran de hechura francesa, pero los órganos que después tuvimos, son órganos de hechura norteamericana, y en eso hay una diferencia clara y esto es indudable, y en eso yo coincido con el ministro Góngora; lo que ya me parece que es complicado, es decir, que debemos utilizar distintos criterios para enfrentarnos a uno y otro, y como consecuencia de ello, modalizar el principio de división de poderes; a mí la pregunta que me parece central contestarla y creo que la contestó el ministro Aguirre con la tesis que invocó, es si el principio de división de poderes en su forma de relación, aplica estrictamente la relación Ejecutivo-Legislativo o también en la

relación administración pública, así sea centralizado o paraestatal frente al Legislador, porque lo que me parece que se hace decir, ¡ah!, como hay una administración nueva, pues no aplican las reglas viejas y consecuentemente no puede ser vista a la luz del principio de división de poderes; yo creo que si entendemos en su integridad, lo que es función ejecutiva, y el auxilio que tiene el presidente de la República de la administración pública centralizada y paraestatal, como lo dice el artículo 90 Constitucional. Es evidente que la administración pública, debe seguir siendo analizada en su relación con el Legislador, a partir de lo previsto en la ley, y no simplemente desmontar y decir, pues como son cosas distintas no vamos a atender en ese sentido. Por ende, definir que hay una cuestión que es política, ejecutiva, y que regresa jerarquía; y otra que es, no política, no ejecutiva, y no genera jerarquía, me parece que es un criterio bien interesante, pero está saltando un paso previo, que es simplemente el de decir, y tiene sentido de aplicación el principio de división de poderes, o no tiene ningún sentido de aplicación; para mí, tiene sentido de aplicación, y en ese sentido me parece que no se puede por el Legislador llevar a cabo intromisiones; intromisiones como lo hemos sustentado ya en diversos criterios que no viene al caso señalar, son conocidos de todos ustedes respecto no sólo del Ejecutivo, sino también de la administración pública centralizada o paraestatal.

En este sentido me parece que sólo así cobran sentido los precedentes, que hemos sustentado en una gran cantidad de casos, que tienen que ver desde reglas técnico-operativas, los criterios de intromisión, el tema que acaba de leer el ministro Aguirre sobre los Poderes de la Federación; entonces, creo que sigue dándose este criterio importante.

Ahora bien. Si esto es así, la pregunta que yo me hago entonces es la siguiente, ¿qué quiere esto decir, que nunca el Legislador puede establecer las condiciones de la integración de un órgano perteneciente a otro poder? No, yo creo que sí puede ser, y creo que hay condiciones que son válidas para llevar a cabo esta intervención, y me parece que éstas son válidas en los casos en que se cumplan las siguientes condiciones:

Primero. Que el tema evidentemente y como un presupuesto general, que ni siquiera habrá que decirlo, pero hay que decirlo, tenga un cierto grado de delegación constitucional, si no tiene delegación constitucional alguna, pues eso no tiene ningún sentido, un cierto grado.

Segundo. Que la función que deba realizar el órgano respecto del cual deban hacerse los nombramientos se caracterice, y esto me parece que es el punto más importante, por la implementación directa de normas de desarrollo, que tengan una entidad particular dentro de la Constitución; dónde se da esta cuestión de normas que tenga la entidad de desarrollar ciertas funciones, que están establecidas en la Constitución con un cierto grado.

Me parece que está dada en los casos en los que se van a regular actividades en las cuales; primero, se realicen políticas públicas, evidentemente por vida normativa; segundo, se haga mediante normas generales que afecten a particulares; y tercero, -insisto-, respeto de actividades específicamente previstas en la Constitución.

Si vemos el caso general de lo que estamos analizando en estos días, la competencia económica, tiene un status constitucional calificado en el artículo 28 en la fracción IX, el 73, y en la fracciones VI y VII del 117. La energía tiene un status constitucional en los artículos 25, 27 y 28. Las telecomunicaciones tienen un status particular en el 25, 27 y 28 consecuentemente, me parece, que cuando el Congreso de la Unión genera una ley que permita a una de sus Cámaras la intervención para desarrollar que una actividad tiene características sustantivas dentro de la Constitución, que afectan a los particulares; es decir, no es una pura reglamentación adintra, como dicen los administrativistas de condiciones específicas, y están realizando una política pública que tiene un claro fundamento constitucional, ahí sí me parece que se puede dar una colaboración entre Poderes en términos de la integración.

En el caso que nos ocupa ¿qué acontece? Si yo leo la Ley de Notimex, pues yo francamente no encuentro que Notimex haga nada que tenga el órgano que se crea en la Agencia de Noticias del Estado Mexicano,

cumpla ninguna función sustantiva en términos constitucionales. Es un organismo descentralizado, daría igual que fuera descentralizado que desconcentrado; no está sectorizado, pues esa es una determinación interna; tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, tampoco agrega nada, y el punto importante a mi modo de ver es este. Que tiene por objeto coadyuvar al ejercicio del derecho a la información, y aquí viene el verbo; mediante la prestación de servicios profesionales en materia de noticias al Estado mexicano y a cualquier otra persona, entidad y organismo público o privado, nacional, extranjero, con auténtica independencia editorial.

Qué función sustantiva que esté establecida en la Constitución cumple la agencia de noticias. A mi modo de ver, ninguna. Si fuera un órgano regulador, que sería muy peligroso y no deseable, de los medios de comunicación, podría estar encajonada o relacionada con el artículo 6º, pero no realiza ninguna de estas funciones.

Si vemos lo que dice en el artículo 9º, como atribuciones de éstas mismas: actúa como agencia de noticias, recibe y administra ingresos, diseña un plan de negocios, incorpora avances tecnológicos, elabora y suscribe contratos, participa en la formación de recursos humanos y las demás que le genere la Ley.

¿En dónde tiene un carácter sustantivo esta agencia de noticias? Que se llame a lo mejor un poco pomposamente del Estado mexicano, me parece que no agrega nada absolutamente en términos normativos a su estatus jurídico.

Por esa razón, en este caso concreto yo no coincido con el proyecto, me parece que el hecho de que se haga intervenir al Senado de la República en una actividad de conformación del órgano de gobierno en donde no se está frente a una función sustantiva, caracterizada por el Estado, sí constituye en términos de nuestros precedentes una intromisión a el manejo que tiene el presidente de la República de la administración pública, en este sentido paraestatal; y al hacer aplicable el criterio de división de poderes en este caso concreto, en este caso concreto,

-insisto-, y atendiendo a los precedentes, me parece que estamos en una intromisión y por ende sí considero que esta disposición es inválida.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Muy interesantes todas las participaciones de los señores ministros, diferentes formas de interpretar, diferentes formas de ver este tema y de resolver las preguntas; hay coincidencia en las preguntas y también hay coincidencias, en algunos aspectos nos separamos, habremos de separarnos en algunos de nosotros.

Yo habré de justificar cuál es el sentido de mi voto, pero sobre todo quiero insistir, y en eso voy a abusar de su tiempo, en señalar un método a través del cual yo llevo, en principio, a tener posición en este asunto y en los demás donde la pregunta es similar. ¿Tiene facultad el Congreso de la Unión para configurar, mediante una ley, ya se ha dicho, un procedimiento de designación, o como señalaba el ministro Cossío, de integración del propio órgano, en cuanto a nombramiento de funcionarios de la administración pública federal?; pregunta básica que se está haciendo en todos estos temas.

Y ya después en lo concreto, si el sistema de nombramiento establecido para cada uno de estos órganos viola el artículo 49 constitucional, en tanto a principio de división de poderes.

Yo en principio habré de decir en relación con este concreto asunto, que comparto el sentido del proyecto.

Ahora, comparto el sentido del proyecto en relación con la interpretación que se hace de los artículos 89, fracción II, a partir del 49, 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución General de la República. Sin embargo, si reitero, quiero hacer algún planteamiento en función de una propuesta que hemos venido, en relación con una forma de resolver los diferentes

temas, no solamente de esta materia; en la sesión anterior también incursionamos en establecer una serie de elementos objetivos que nos den parámetros, que nos den estándares de interpretación constitucional, a partir de los cuales podamos seguir construyendo en este caso, toda la interpretación en materia de división de poderes.

Ahora bien, en cuanto al cuestionamiento concreto: ¿El sistema de nombramiento establecido en el artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, es violatorio del principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la actual Carta Magna?; expreso lo siguiente:

Partiendo de una perspectiva de control recíproco operativo entre poderes por el que se pretende evitar que un poder invada o despliegue las funciones de otro, erigiéndose como el órgano del Estado preponderante y distorsionando el ejercicio del poder, me parece que la atribución que confieren los artículos 73, fracción XXX y 89, fracción II de la Constitución General de la República al Congreso de la Unión, para que por medio de la expedición de una Ley sea configurado un sistema que contenga la determinación del procedimiento y la participación de los órganos que pueden intervenir en la designación de funcionarios públicos de la Unión, no es absoluto; sino que en todo caso el Congreso tendrá que verificar que ese sistema configurado en una ley secundaria, no sea contrario a las facultades especializadas, y por ende, exclusivas que tienen los tres Poderes de la Unión; ciertamente, desde una concepción racional normativa de la Constitución, los poderes son, en principio, autónomos e independientes, y por ello no es posible que ninguno efectúe una fiscalización indebida, ni una usurpación en la esfera de los otros, habida cuenta que tal proceder colocaría a alguno por encima del resto, situación que justamente es contraria a la finalidad que persigue la teoría de la distribución de poderes. Entonces, la expresión final de la fracción II del artículo 89 constitucional, en el sentido “de otro modo en la Constitución o en las leyes”, no debe ser interpretada de manera absoluta, sino que su ejercicio tiene que sujetarse a un análisis de constitucionalidad, mediante el cual se determine si el sistema establecido en la ley por el Congreso de la Unión,

para la designación de funcionarios públicos, sigue la lógica del principio de división de poderes, y, en consecuencia respeta las competencias especializadas de cada poder; y asimismo, constatar que no interfiera en su formación, funcionamiento y duración, con el pretexto de llevar a cabo una cooperación entre los poderes, originando con ello una distorsión del ejercicio del poder, pues se corre el riesgo de que esa configuración coloque a uno de los poderes, en condiciones de hegemonía, en relación con los otros.

Sentado lo anterior, para emprender el análisis de constitucionalidad respectivo, es importante traer a cuenta los elementos que componen los principios de separación de funciones, y separación de los órganos, y que han quedado expuestos, fundamentalmente en este dictamen, pues en mi concepto, estos son los criterios idóneos para elucidar el conflicto planteado, pues atienden específicamente a la construcción de la teoría de la división de poderes en un estado. En el sistema constitucional mexicano, la expresión “división de poderes”, debe ser contextualizada con dos significados, en un primer sentido, la frase “poderes”, denota una serie de funciones del estado, es decir, una serie de actividades que son desarrolladas por los órganos que conforman a la entidad estatal; en un segundo sentido, la connotación “poderes”, significa los órganos que ejercen las diversas funciones. Entonces, entendida en sentido actual, la separación de poderes se refleja en una doble vertiente, la separación de funciones y la separación de los órganos. Es por ello que decía en un principio que habría que continuar en el desarrollo de parámetros y técnicas para resolver este tipo de asuntos. Este Tribunal Pleno, cuando resolvió la Controversia Constitucional 35/2000, promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, sentó criterios importantes para determinar parámetros, para distinguir cuándo estamos en presencia de violación al principio de división de Poderes, leo el rubro solamente: “DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO, EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS, REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”. Ahora bien, la propuesta que deseo hacer al Pleno, es que continuemos con esta

construcción, y establezcamos una serie de reglas objetivas, por medio de las cuales podamos advertir si hay violación a la separación de las funciones estatales, así como a la separación de los órganos que las ejecuten, en los términos siguientes: En relación con el principio de separación de funciones. Este principio opera a partir de una especialización de las mismas, así, una función es especializada cuando es ejercida por cierto órgano de modo exclusivo, y enteramente por mandato constitucional, en particular, una función es especializada si, y sólo si, existen reglas que prohíben a cada órgano del estado, ejercer esa función; interferir en el ejercicio de función, por parte del órgano al que esté atribuida; privar de eficacia a los actos de ejercicio de esa función. Por cuanto corresponde al principio de separación de los órganos, la prohibición de este principio se realiza, desde un criterio de independencia de los órganos; se considera que los órganos son independientes, cuando cada uno está libre de cualquier interferencia por parte de otro, en cuanto a su formación, funcionamiento y duración.

Ahora bien, concretamente en el análisis del artículo 16 que venimos comentando, de este artículo, descuella que la designación que haga el presidente de la República del Director General de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, podrá ser objetada por la Cámara de Senadores, o en su defecto, cuando dicho cuerpo legislativo está en receso, la objeción puede ser llevada a cabo por la Comisión Permanente, en ambos casos se requiere una votación mayoritaria; ahora, para verificar si este sistema de designación es contrario al principio de división de Poderes establecido por el artículo 49 de la Constitución federal, hay que llevar a cabo la siguiente comprobación, en cuanto al principio de separación de funciones; en primer lugar, hay que precisar que, como quedó de manifiesto de la interpretación de los artículos 73, fracción XXX, y 89 fracción II, de la Constitución federal, puede decirse que: tratándose de la designación de funcionarios de la Unión, cuyo procedimiento de designación esté expresamente previsto en la Constitución o en una ley secundaria, el presidente de la República no ejerce esa facultad de forma especializada, sino que, por el contrario, la propia Carta Magna abre la posibilidad de que la función de designación de funcionarios de la Unión, se lleve a cabo, de manera

cooperativa entre el titular del Poder Ejecutivo y otro órgano u órganos de diverso poder a través de una ley secundaria, en consecuencia, el artículo 16 que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, no es atentatorio de la teoría de división de poderes consagrada en el artículo 49 a la norma fundamental, en cuanto al principio de separación de funciones, atento a que: 1) No existe una prohibición constitucional expresa para que el Senado participe en el nombramiento del Director General de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, sino que, por el contrario, a no ser el director uno de los funcionarios respecto de los cuales la Constitución establezca expresamente un procedimiento determinado, en el que solamente pueda participar el titular del Poder Ejecutivo para su designación, la configuración del sistema por el que es designado dicho funcionario, puede contenerse en una Ley, al tenor de lo previsto en el artículo 73, fracción XXX y 89, fracción II de la norma fundamental. 2) Al no tratarse de una facultad especializada, el presidente de la República, la intervención del Senado en el sistema de nombramiento del Director General de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, no interfiere en el ejercicio de atribuciones de aquél, sino que por el contrario, se trata de una participación cooperativa, que ambos órganos de Poder llevan a cabo, con el objeto de que, actuar bajo un esquema de contrapeso, en la designación de un funcionario de la Unión, quien tendrá la función de coadyuvar al ejercicio del derecho a la información, por ende, no considero que la intervención del Senado, deba tenerse como un obstáculo en la esfera de acción del titular del Poder Ejecutivo, sino como un contrapeso. En virtud de que a nivel constitucional el nombramiento del Director General de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, no está previsto como una atribución exclusiva del presidente de la República, en la especie opera un sistema auxiliar y legal para tal designación, que puede ser configurado por el Congreso de la Unión, con apoyo a los dispositivos constitucionales que he señalado; en este sentido, hay que destacar que la posibilidad que previene el artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, para que el Senado o la Comisión Permanente, objete la designación del Director General de la Agencia, constituye un contrapeso, inter órgano, por el que se pretende evitar que el nombramiento del servidor público que ocupe ese cargo, que tendrá la

importante función de proteger el derecho a la información, quede a la voluntad absoluta del presidente de la República, con el propósito de evitar posibles censuras en cuanto a la emisión de información. Aquí debo hacer referencia, que si recordamos la historia constitucional, la fracción II del artículo 89, recoge, recoge casi, íntegramente el artículo 2° de la Constitución Americana de 1787, esto es, hace referencia al recogimiento de principios fundamentales de división de poderes, que la historia hacia necesaria en su emisión en ese momento, vienen huyendo de la monarquía absoluta, llegan los colonizadores y desde luego, el principio de división de poderes encuentra su sustento, y así la recoge la Constitución mexicana y lo sostiene, en función de pesos y contrapesos, división de funciones en el constitucionalismo moderno.

De esta suerte, a través de este sistema y prácticamente es lo que quise hacer notar en este apartado ya, en otras ocasiones cuando veamos los siguientes asuntos, iremos haciendo la indicación correspondiente, creo que no es absoluto el señalamiento de la Constitución, para la no intervención del senado, sí hay que ver como lo dice el proyecto del señor ministro Valls, la naturaleza del órgano a crear desde luego, para determinar si se trata de una facultad o una atribución especializada del titular del Ejecutivo o el Congreso de la Unión puede configurar legislativamente una norma que precise la colaboración, la intervención justificada constitucionalmente para estos efectos, gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Algún otro de los señores ministros, señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Señor presidente, se me ha dicho que cometo el pecadillo de hacer a un lado el principio de división de poderes y yo no cometí ese pecadillo, lejos estoy de haberlo hecho; en la página 11 de mi dictamen estoy diciendo que en efecto, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional, que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado, a través de un sistema de pesos y contrapesos, a fin de evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión en el sistema

de competencias previsto constitucionalmente, o una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a sus garantías, así cuando la función del órgano requiera de un grado mayor de independencia respecto del Ejecutivo, mayores pueden ser los candados a su participación, pero siempre tomando en cuenta que en atención al principio de división de poderes no deberá presentarse un desplazamiento total o reducirse la intervención del Ejecutivo al grado de ser inocua o simulada; desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias no existe violación al principio de división de poderes en este caso; además, no estamos, de acuerdo con lo que digo en la página 10, en aquellas facultades que son estrictamente ejecutivas: gobernación, seguridad nacional, seguridad pública, política tributaria, etcétera.

El artículo 6 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, dice: Toda información que genera o transmite la Agencia por cualquier medio de comunicación deberá realizarse con absoluta independencia editorial frente a cualquiera de los Poderes de la Unión o de las entidades federativas; luego, en este caso no hay relación de jerarquía y no hay una subordinación política al Ejecutivo de la Unión; por lo tanto, creo que no se violan, que es válida la disposición del artículo 16, gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Alguien más de los señores ministros, señor ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente. Señoras y señores ministros, solamente para fundar el sentido de mi voto, creo que la discusión, el debate ha puesto de manifiesto la complejidad del tema; consecuentemente, yo quisiera ubicarme en dos aspectos: En primer lugar, lo que estamos resolviendo es si el artículo 16 de la Ley es inconstitucional o no, porque otorga facultad al Senado de objetar los nombramientos, quiero subrayar esto porque finalmente la naturaleza del órgano y sus características han sido aceptadas implícitamente y me parece importante para tenerlo presente en la discusión; la segunda cuestión es que yo coincido con la conclusión

del proyecto, pero difiero en un aspecto medular que aquí ya ha sido abordado, cuando el proyecto considera que en todos los casos, tanto en la administración centralizada como en la paraestatal es lo mismo, y aquí quisiera decir que yo estaría de acuerdo con los razonamientos que ha vertido el señor ministro Góngora, pero sólo respecto a la administración pública paraestatal; efectivamente yo me voy a ubicar en una posición más tradicional pero que atiende, en mi opinión, a lo que ha recogido nuestra Constitución; Por otra parte, también diferiré en algún aspecto que señaló el ministro Cossío. Yo pienso que efectivamente la evolución administrativa en el mundo, ha ido generando este tipo de órganos, y que México se ha nutrido de distintas experiencias, empezando por la francesa en la segunda década del Siglo XX, que tuvo una gran influencia y fue generando una serie de órganos, hasta ahora con una influencia que también yo reconozco importante de la estructura de los Estados Unidos de Norteamérica; sin embargo, creo que independientemente de esta influencia, el marco constitucional mexicano es el que nos debe ceñir para resolver el caso concreto que tenemos enfrente. Yo solamente haría una recordación mínima de los antecedentes. En la fracción II, del artículo 89, viene en la porción normativa que nos interesa, textualmente de la Constitución de 57, y evidentemente tenía su antecedente en la de 24 que en diferentes fracciones también comprendía este enfoque.

Por qué llamo la atención sobre eso, porque cuando se crea esta fracción, evidentemente teníamos una administración totalmente diferente; la administración del gobierno federal era totalmente centralizada, tan es así que en la Constitución de 1917, introdujimos como una novedad los departamentos administrativos, que tuvieron vigencia importante hasta los años treinta del siglo pasado, y fueron desapareciendo. En la Ley de Lázaro Cárdenas, llegó a haber ocho Secretarías y siete departamentos de estado. Y recuerden que los departamentos administrativos, tenían la connotación, conforme a lo que se dijo en el Constituyente, de órganos técnicos, frente a lo que eran las Secretarías de Estado, que eran órganos de naturaleza político administrativa. Estos órganos estuvieron vigentes, pero al mismo tiempo, en la segunda década del siglo pasado, empezaron a surgir otro tipo de

organismos diferentes; el Banco de México, los Bancos de Desarrollo Rural, en fin, y hacia los años treinta y cuarenta, empezamos a introducir las figuras, particularmente de la doctrina francesa, con lo que se llamó empresas públicas o corporaciones públicas, y en este concepto de corporación o empresa pública, se empezó a hablar de descentralización; la descentralización se constitucionalizó con la reforma de mil novecientos cuarenta y cuatro, en materia laboral, curiosamente, cuando al otorgarle competencia a las autoridades federales, se dijo que sería competencia de ella, los conflictos que surgieran en aquellas empresas administradas de forma directa o descentralizada del Gobierno Federal, y a partir de ahí empezaron a surgir las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos. Esto hizo, y llamo la atención para ubicarlo en el marco constitucional, que con una reforma que se llamó reforma administrativa de mil novecientos setenta y seis, en ley, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se tratara de agrupar y organizar todo este conjunto de órganos que habían surgido e introdujimos una división entre la centralizada y la paraestatal, en ley; fue hasta mil novecientos ochenta y uno cuando esto se constitucionalizó, y a mí me parece esto fundamental, porque el Constituyente permanente nos hace una diferencia clara entre lo que es la administración centralizada y la administración paraestatal. Consecuentemente, yo en lo que se refiere a la administración paraestatal, estaría de acuerdo con muchas de las consideraciones que nos dio en su muy sugerente dictamen el ministro Góngora, creo que aquí hemos ido recogiendo toda esta práctica de administración diferentes a las centralizadas, y me parece, que ya centrando el tema, en el caso concreto, yo estoy de acuerdo con lo que se ha dicho, con quienes han expresado que nuestra división de poderes debe verse a la luz de nuestra realidad actual, sigue vigente, pero evidentemente hay que adaptarla a los cambios que no existieron cuando se crearon ciertas normas y que hoy están previstos en la Constitución.

Por lo tanto, mi opinión es que el artículo 89, fracción II, lo tenemos que ver a la luz de los cambios que se han dado; primero, cuando se introdujo la figura de la descentralización; segundo, cuando se constitucionalizaron las dos formas de administración pública; tercero,

cuando con la reforma de ochenta y dos ochenta y tres se introdujo la Rectoría Económica del Estado y la Planeación Democrática del Estado Mexicano, en donde se habló de áreas estratégicas y áreas prioritarias y se les encargó precisamente este tipo de organismos y empresas expresamente en la Constitución, igual en el artículo 28 que fue reformado en el mismo momento.

A mí me parece entonces, que tenemos que hacer esta diferencia, mi opinión personal es, que cuando se habla de administración centralizada estamos hablando de una organización administrativa que reúne básicamente todos los requisitos de aquella que mantiene una estructura de tal manera jerárquica que se dan las potestades que normalmente reconoce la doctrina, entre ellas las de mando y nombramiento y consecuentemente al hablar de administración pública centralizada, se está hablando de este ámbito de autonomía que yo tantas veces he traído a colación en algunos otros asuntos, respecto del Poder Ejecutivo, esto le corresponde en mi opinión, de manera exclusiva al Poder Ejecutivo, consecuentemente me parece que ningún otro poder, salvo cuando la Constitución expresamente así lo señala, puede intervenir en este ámbito y consecuentemente adelantándome a lo que será mi posición en los otros asuntos, considero que cuando hablamos de desconcentración, que es una forma de administración, en la administración pública centralizada, estamos hablando de la misma estructura, por qué, porque la desconcentración, no es más que una delegación de facultades orgánicas, seguimos hablando del mismo órgano que desconcentra sus funciones a otro, pero que no las pierde y que las puede recuperar, mientras que en la administración paraestatal estamos hablando de órganos cuya característica es tener personalidad y patrimonio propios y funciones que como el nombre específico lo señala se separan de la administración centralizada.

Consecuentemente yo creo que en el ámbito de la administración centralizada deben regir estos principios que algunos de los señores ministros han señalado y salvo disposición expresa del Constituyente, los otros poderes no pueden efectivamente, como lo señalaba el Doctor Cossío, tener una intromisión en esa estructura.

Caso diferente en mi opinión, es la administración pública paraestatal y particularmente en lo que nos atañe, los organismos descentralizados, a mí me parece que aquí sí operan varios argumentos que se han señalado, en el sentido de que la fracción II del artículo 89, frente al 90 y el resto de los artículos permiten concluir que en casos en donde la razonabilidad y racionalidad constitucional lo permiten no como una línea abierta, no como una carta abierta para el Congreso, sino dentro de estos parámetros que se han señalado también, pueda tener intervención el Poder Legislativo en los nombramientos.

De hecho si lo vemos en la construcción de nuestros modelos administrativos esto se presenta, tenemos organismos descentralizados en donde el Ejecutivo, no tiene ninguna intervención por su naturaleza; la Universidad Nacional Autónoma de México, conforme a su Ley Orgánica, es una corporación del Estado, organismo descentralizado y ahí no interviene, en el caso podríamos decir, esta fue una ley del cuarenta y cinco, en el caso de Chapingo, su Ley Orgánica establece también, que es un organismo descentralizado y ahí no interviene el Ejecutivo, para nada, luego tenemos fórmulas intermedias, como son los Institutos Nacionales de Salud, en donde podríamos decir, que sigue siendo dentro del ámbito del Ejecutivo, en donde se dan los nombramientos, pero no participa el titular del Poder Ejecutivo directamente y luego tenemos órganos que han nacido recientemente como el IFAI, en donde tenemos una situación parecida a la que hoy estamos enfrentando; consecuentemente, me parece que nuestra realidad jurídica y constitucional permite afirmar que este tipo de situaciones son constitucionalmente permitidas.

Concluyo diciendo en este sentido, –me refiero a mi argumentación–; que aquí es donde difiero un poco de la opinión del ministro Cossío. A mí me parece, que en donde el Congreso puede determinar una intervención, es en aquellos órganos como el que hoy nos ocupa, –y ahorita lo pruebo– en donde en realidad sus funciones no son estrictamente propias del Ejecutivo; inclusive y por eso empecé señalando, que lo que estamos es dilucidando si el artículo 16 es

constitucional o no, ¿por qué dije?, porque con la reforma que se hizo, también se reformaron por una parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quitarle a la Secretaría de Gobernación la facultad que tenía en este sentido, obviamente como parte del Ejecutivo, y también se reformó la Ley Federal de Entidades Paraestatales para excepcionar este nuevo organismo, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano de la aplicación de la ley; y esto no se controvirtió, consecuentemente, partimos de la base de que se está aceptando que tiene características diferentes que permiten esta intervención.

El segundo aspecto que quería mencionar, es que debe tenerse presente, y a mí me gustaría si el señor ministro ponente considera correcto este planteamiento es, y sí la mayoría obviamente se pronunciara por aprobar el proyecto con las modificaciones que decida el Pleno, es que el hecho de que objete, el Senado tenga una facultad de objeción, no le da una facultad arbitraria; en mi opinión, el Senado debe objetar, fundando y motivando su objeción, y dado que la ley establece los requisitos que debe cumplir quien puede ser nombrado como director de este organismo; me parece, que la ley limita a la luz de los principios constitucionales la facultad de objeción del Senado, sobre si el sujeto reúne o no los requisitos que establece la ley y que no puede ir más allá en su facultad de objeción; esto me parece que le da un sentido de, digamos racionalidad constitucional y legal a la posible intervención del Senado.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Azuela Güitrón, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** No debe perderse de vista, que en estos asuntos de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales hay un principio de presunción de constitucionalidad de las leyes, en la medida en que se requerirían 8 votos para llegar a un pronunciamiento de inconstitucionalidad; si después de este debate se conservan las posiciones de quienes han hecho uso de la palabra, o de

quienes han permanecido en silencio, pero nos han presentado proyectos; advierto, que no va a darse una posibilidad de que esta ley se pueda declarar inconstitucional, porque basta hacer cuentas, y esto hace prácticamente imposible si subsisten estas condiciones, que se pueda llegar a reunir 8 votos.

Pero aquí es donde yo advierto un gran problema, que cada quien ha tenido su originalidad para decir, por qué estima que es constitucional la ley y esto crea el gran problema del engrose, se va a atender al proyecto del ministro Valls, en el caso que estamos viendo; se va a atender a la interesante proposición del ministro Góngora, que habla de lo moderno y de lo antiguo; se va a atender a lo que dice el ministro Fernando Franco González Salas; ¿a qué vamos a atender?.

Entonces, yo debo entender primero, que todos venimos con un espíritu muy abierto, para oír las razones que se esgrimen; pero que esto no implica que tenemos ya una posición definida, sobre todo tratándose de 4 asuntos, me parece que el debate va dando muchas luces y va ayudando a que vayamos fijando nuestro punto de vista.

Debo decir que en principio me sedujo el planteamiento del ministro Góngora, una gran coherencia, lógico y como que con esto ya estaban resueltos los cuatro casos, desafortunadamente hubo planteamientos de varios que rechazaron su punto de vista.

Yo tengo normalmente como juzgador una convicción, en la medida en que uno se ajusta a los preceptos o cuando es necesario se acerca a los preceptos porque tienen que interpretarse los problemas se facilitan en la medida en que se va uno alejando de los preceptos, los problemas se van complicando y por ello, pienso que en este caso, debemos partir de cuál es el problema, el problema es determinar si el nombramiento de una persona, corresponde exclusivamente al presidente de la República o si puede haber intervención en el caso de la Cámara de Senadores.

Y entonces yo diría por qué no sopesamos la posibilidad de atenernos con el mayor rigor a los preceptos constitucionales, ahí para mí, lo

seductora que me pareció la intervención del ministro Góngora, pues se me desplomó porque nuestra Constitución no da cabida a ese sistema tan moderno, nuestra Constitución como dijeron algunos de los ministros es muy clara en los artículos que revelan cuál es nuestro sistema de gobierno.

La soberanía, dice el artículo 39, si mal no recuerdo: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior; pero unidos, -- esta palabra “unidos” es muy importante para el caso, unidos porque habla de trabajadores de la unión--, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases”.

Y de aquí nos vamos al artículo 49: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, etc.

Bueno parecería ahí que no hay de otra, ejercicio del poder que emana del pueblo es a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin

embargo, no ha sido tan antigua nuestra Constitución ha ido aceptando sin modificar estos preceptos expresamente, pero ha ido aceptando a algunos otros organismos que son autónomos de los poderes, y entonces aparecen el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por ahí se habla de la entidad fiscalizadora de la Federación, nada más que es la Cámara de Diputados; o sea, que no obstante que adquiere una gran autonomía e independencia, sin embargo forma parte del Poder Legislativo, se habla del Consejo de la Judicatura Federal, y no obstante que se le dé una gran autonomía, forma parte del Poder Judicial Federal, se habla del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y no obstante que también es autoridad suprema en materia jurisdiccional electoral, forma parte del Poder Judicial de la Federación; entonces, son unos cuantos organismos que han ido modernizando nuestra Constitución, en cuanto a que en este momento podemos decir, en una interpretación sistemática de nuestra Constitución, el poder se ejerce por los Poderes clásicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y por los organismos autónomos que la propia Constitución ha ido reconociendo, incluso señalando muy claramente los procedimientos para su organización, designación de sus funcionarios, etcétera, etcétera. Pues vamos al problema que estamos tratando de resolver y el problema que estamos tratando de resolver, gira alrededor del 89, que es un artículo que se refiere al Poder Ejecutivo, entonces todo lo del 89, es el Poder Ejecutivo; el Poder Ejecutivo forma parte de la Unión, es la Federación que se establece en uno de los artículos ya señalado, entonces dice la fracción II: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, no es el caso; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, no es el caso; y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, ¿quiénes?, todos y ahorita completo el argumento, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución, o en las leyes”, me reservo esta última parte, porque quiero demostrar que todos los empleados de organismos descentralizados, son trabajadores de la Unión.

Artículo 90: La Administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades para estatales y la intervención del Ejecutivo Federal, en su operación.

Todos los trabajadores de el sector centralizado, administración pública federal centralizada y administración pública federal paraestatal, son trabajadores de la Unión, ahí está quien va a estar al frente de esta Agencia Noticiosa; ahora regreso. Puede nombrarlos y removerlos libremente a los demás, a los demás es: todos, todos los demás, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución. Primer aspecto. Los ministros de la Corte, ¿son de la Unión?, claro que son de la Unión, pero no los puede nombrar el presidente de la República, porque en la propia Constitución se está señalando que los designa el Senado de la República, conforme a un procedimiento determinado y podríamos seguir dando ejemplos de todos los trabajadores de la Unión, que hay un gran número de ellos, que en la Constitución señala que se nombran de otra manera; los diputados y senadores, evidentemente no los va a designar el presidente de la República, porque hay un régimen de elección que establece la Constitución, pero nos queda la colita, o en las leyes y ahí es donde yo me he ido convenciendo que el proyecto del ministro Valls, es correcto, ¿por qué?, porque la propia Constitución está estableciendo que los empleados de la Unión que designa el presidente de la República, en principio lo puede hacer libremente, ¡ah!, pero establece una limitante, cuando la Constitución o las leyes establezcan otra cosa y todo lo demás muy interesante que se ha argumentado en qué sustento se encuentra, si el texto del artículo 89, fracción II, pues no veo cómo ofrezca lugar a dudas. ¡Ah, pero es que las leyes no permitirían que se hiciera esto! Pero por qué no permitirían, pues si la Constitución está diciendo, las leyes, y las leyes ¿de quiénes emanan? Del Congreso de la Unión. Luego, mientras no se reforme la Constitución ni podemos aceptar esto de que el Ejecutivo tiene una parte que es nada más administración y

que también se ejercen los poderes a través de estos organismos, ni podemos tampoco borrar lo que expresamente está diciendo la fracción II del artículo 89 de la Constitución.

De manera tal que todas las interesantes ideas que se han manifestado pues a mí me fueron cada vez inclinando más al proyecto del ministro Valls, porque ningún argumento me convenció de que no se pueda establecer por una ley ciertas características, ciertos principios, relacionados con la designación de trabajadores de la Unión.

Entonces, en principio advertí que sé que estamos en un debate, que lo que vamos diciendo sirve de retroalimentación, que cada quien piensa en sus posiciones y que todos mantenemos una actitud de apertura ante las razones que se vayan diciendo y ya llegará el momento en que tengamos que definir.

Ésta es por el momento mi primera visión sobre el tema.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ha pedido la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano, pero es la una de la tarde. Les propongo que hagamos el receso acostumbrado y regresando iniciamos con su intervención.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión.  
Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente.  
Quiero confesarles señores ministros, que me han dado una mañana de alertas rojas; registro algunas de ellas.

Que el señor ministro Juan Silva Meza, afirmó tajantemente lo siguiente: “la ley no prohíbe que el Senado participe en la designación de funcionarios”.

Ahora resulta, que las atribuciones, basta con que no se las prohíban a una autoridad para que las tenga; y esto me enrevesa mi conocimiento previo sobre la materia.

La autoridad para que tenga atribuciones necesita otorgárselas expresamente la Constitución, primero; y la ley, después; pero en este caso se dice, como la ley no le prohíbe al Senado intervenir en la designación, es correcto y es constitucional que lo haga.

Otra de mis alarmas fue cuando intervino el señor ministro Franco González Salas, nos dijo primero lo siguiente –y yo creo que lo dijo muy bien-: históricamente, probablemente desde la Constitución juarista o antes, la norma que discutimos no se ha movido, sigue igual.

Cierto, en la Constitución de mil novecientos dieciséis, igual, de la de diecisiete, igual, respecto al tema que nos ocupa.

Pero la historia siempre nos había ubicado como un país de corte presidencialista, desde el punto de vista de la teoría constitucional; pero luego fundamentó sus afirmaciones –muy interesantes, por cierto-, en los estatutos legales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de Chapingo y del Poli; pues sí; pero nada más les quiero recordar a los señores ministros que respecto a las instituciones educativas hay un artículo 3º, que les da características, trazos generales, incluida su forma de gobierno; o sea, lo que pueda derivar respecto a las instituciones, hay una previsión constitucional expresa.

Pero no se acaban ahí mis alertas rojas, el señor ministro Azuela, puso otra muy marcada, que fue la siguiente:

No tengo nada que decir a que mediante ley ordinaria –estoy haciendo un parafraseo de lo que él dice-, puedan nombrarse aquellos

funcionarios respecto a los cuales –nos leyó el artículo 89-, no exista determinación de otro modo en la Constitución o en las leyes; y de esto llega a la conclusión de que sí, que mediante ley ordinaria, por tratarse de nombramientos de empleados o funcionarios de la Unión, puede determinarse mediante ley ordinaria por determinación constitucional; nos hace toda una vinculación de artículos, antecedentes de esto y precedentes, también refiere al 90, que por cierto, no se refiere en forma alguna a nombramientos; y esto me obliga regresar al artículo 89, lo que hay que contraponer es modo, con “libremente”, en el párrafo que nos ocupa.

El libremente, es un modo, si vemos por ahí algún diccionario nos va a decir que “modo”, es un circunstancia de hecho –si mal no recuerdo- pero en fin, vayámonos inconsultos respecto al diccionario.

El “libremente” es un modo, entonces puede haber un modo que no determine esa libertad, pero será obligación y facultad del presidente el nombrar y remover, ya no libremente, ese modo queda superado por otros, otros modos que pueden determinar otras circunstancias que puede determinar la Legislación ordinaria para aquel nombramiento, que en todo caso corresponderá al presidente.

Por ejemplo, bien pudo decir la Legislación ordinaria en la Ley cuyo artículo 16 analizamos, Ley que crea la Agencia de noticias del estado mexicano: “Quien sea director general de esta Agencia deberá de ser un periodista”, por ejemplo, una circunstancia que será un atributo personal que limite libremente, pero la designación que eso no se afecta con el párrafo constitucional en comento, la designación seguirá correspondiendo al Poder Ejecutivo.

Entonces el hecho de cambiar la plomada de una circunstancia, una referencia al modo respecto a la atribución, a mí me parece muy grave, voy a seguir durmiendo pese a que el día de hoy se declare que es constitucional el artículo porque desde luego no vamos a encontrar la mayoría de ocho para expulsar del orden jurídico mexicano este artículo 16, pero esto no quiere decir que no me siga pareciendo grave.

En el recreo que tuvimos hace un momento oí a una de nuestras compañeras ministras decir lo siguiente: “En lo sucesivo cambiará la correlación de poderes si prevalece esta tesis que se está sosteniendo.” Y yo creo que sí, que es una reforma de la forma de ser del Estado respecto al Ejecutivo, estamos creando con esto un sistema semiparlamentario, claro, todo de corte mexicano y todo es sui generis como es también la autonomía, la libertad y la forma de ser y de conducirse de los tres Poderes del Estado. Este cambio de correlación, señores ministros, me preocupa.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la señora ministra Luna Ramos.

¡Ah!, ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señora ministra Luna Ramos.

Efectivamente yo creo que estamos ante un tema verdaderamente importante de interpretación constitucional, efectivamente la fracción II del artículo 89 de la Constitución.

Yo quiero decirles que yo comparto el sentido de la propuesta, entre otras cosas porque como lo decía el señor ministro Franco González Salas, concretamente este caso de esta Agencia de Notimex, es un órgano descentralizado, y se han dicho ya muchísimas cuestiones en relación a que son separados jerárquicamente del poder central, y otras no quisiera yo repetir lo que muy puntualmente presentaron mis compañeros ministros, así que en este caso concreto yo estaría absolutamente de acuerdo con la propuesta.

Quise hacer uso de la palabra para lo siguiente: En realidad las posiciones del ministro Góngora, del ministro Franco González Salas, del ministro Cossío, del ministro Silva y del ministro Azuela, son posiciones un tanto distintas, con visiones diferentes de interpretación; como el caso concreto que yo traigo bajo mi ponencia de la Comisión Federal de

Competencia Económica se trata de un órgano desconcentrado de la administración pública centralizada, me gustaría, si no tienen ustedes inconveniente, que revisara yo puntualmente todas las intervenciones de los señores ministros del día de hoy para hacerme para mí, un cuadro comparativo de todas estas exposiciones en relación concretamente a este asunto, yo comparto la validez del precepto en tanto es órgano descentralizado de la administración pública.

Entonces, en este sentido yo votaría con el proyecto y desde luego, tendría yo que revisar para el asunto que estoy proponiendo las diversas posiciones de los ministros en relación a la interpretación que manifestaron. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Señora, señores ministros, he escuchado con mucha atención las intervenciones de los señores ministros y de la señora ministra que me han antecedido en el uso de la palabra, yo debo mencionar que no había participado porque de alguna forma ya mi opinión ha estado vertida en el asunto que también viene listado en este paquete y que se elaboró en mi ponencia en el que evidentemente ya tenemos externada una opinión al respecto con la propuesta que les estamos presentando, de esta manera simplemente lo que haré será fundar lo que será la justificación de mi voto.

Yo coincido con el sentido del proyecto del señor ministro Valls que quizás llegamos a la misma conclusión por caminos un poco distintos en algunos aspectos creo que tenemos coincidencias en los proyectos, pero al final de cuentas los dos llegamos a la conclusión de que debe declararse la validez. Cuál es la razón por la que yo considero que sí debe declararse la validez de este artículo, se ha mencionado por el procurador General de la República que es la autoridad promovente de esta Acción de Inconstitucionalidad, se ha mencionado por el procurador General de la República que hay violación a diversos artículos constitucionales, entre ellos al artículo 16, 49, 89 fracción II, 90 y 133 de

la Constitución, fundamentalmente el argumento toral lo hacen consistir en la argumentación correspondiente al análisis del artículo 89 fracción II, en el sentido de que este artículo 89 está determinando formas específicas a través de las cuales el presidente de la República puede establecer los nombramientos de diversos órganos del estado y nos dice en el concepto de invalidez que existen tres posibilidades para el presidente de la República de no nombramiento de estos órganos del estado, que la primera de ellas es la libre, la que en un momento dado se establecen en favor del presidente de la República, con la facultad de que libremente pueda nombrar y remover a las autoridades de que se trata, precisamente el artículo 89 en su fracción II; sin embargo, este libre nombramiento está referido pues normalmente a aquellos nombramientos que se trata de los secretarios de estado, sobre todo de las personas que directamente están relacionadas con la ejecución del encargo como presidente de la República, a través de las diferentes secretarías de estado y de los entonces departamentos del despacho, pero finalmente la idea es de que sí existe la posibilidad de nombramiento y de remoción con toda la libertad y que existen otros nombramientos en los que sí hay una colaboración permitida también por este artículo 89 en donde se establece la posibilidad de que puedan nombrarse otras autoridades como son, ya lo habían mencionado algunos de ustedes, los diplomáticos, los cónsules, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, también hay otras posibilidades que se establecen en el artículo 89 y que están referidas fundamentalmente a aquellos funcionarios de la armada, establecidos en el artículo 89 fracción V y que desde luego establecen la posibilidad de que el presidente haga este tipo de designaciones, el problema se nos presenta en el 89 fracción II, en el 89 fracción II, en su última parte, donde se nos está diciendo que existe la posibilidad de que el presidente de la República pueda nombrar a los empleados de la Unión, remover y nombrar a los empleados de la Unión, pero el ministro Azuela no lo llamó de manera muy coloquial, “esa colita del artículo 89” que es la que en un momento dado nos está dando un poco de dolores de cabeza, porque dice: “Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la

Unión, cuyo nombramiento o remoción, no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, éste es realmente el problema fundamental que se presenta para nuestra interpretación. Qué debemos entender, que para que exista esta colaboración de nombramiento entre dos Poderes, entre el Ejecutivo y el Legislativo, necesitamos que profesamente esté establecida dentro de la Constitución o puede establecerse de manera también específica en las leyes que emita el Congreso de la Unión. En el concepto de invalidez que se hace valer por el procurador general de la República, fundamentalmente apoya su argumentación en el sentido de decir que esta parte a la que se refiere o en las leyes, no está referida a la colaboración que debe tener el Ejecutivo con el Legislativo, que cuando hablamos de nombramientos en los que se debe de establecer la colaboración de estos dos Poderes, son aquellos de manera exclusiva establecidos en la Constitución, y que cuando se refiere a las leyes, debemos entender que está únicamente haciendo mención de que quizás en las leyes puedan establecerse, o más bien ahí puedan establecerse los requisitos para tales nombramientos, pero no necesariamente que se dé esa colaboración en el nombramiento correspondiente. Sin embargo, yo lo que diría, es que de la lectura de esta fracción y de esta última parte en concreto, podríamos llegar a la conclusión de que la Constitución no está distinguiendo, la Constitución simple y sencillamente está estableciendo en esta parte, el nombramiento de los empleados de la Unión, tanto su nombramiento como su remoción, sin establecer distinción alguna, respecto a aquellas determinadas expresamente en la Constitución, o de aquellas determinadas también por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Si a esto unimos que el artículo 73, en su fracción XI, nos dice: que son facultades del Congreso de la Unión, fracción XI, para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. Entendemos que también la propia Constitución está estableciendo de alguna forma la facultad al Congreso de la Unión, precisamente de expedir este tipo de leyes en razón de la creación y de la supresión de este tipo de nombramientos referidos a todos los empleados de la Unión. Les decía hace rato que en el proyecto que nosotros habíamos presentado llegábamos a la misma conclusión que el señor ministro Valls; sin embargo, a lo mejor por caminos

diferentes o por argumentos diferentes, no del todo, sino simplemente, es una manera de construir la elaboración del proyecto, y nosotros por principio de cuentas, nos establecíamos una primera interrogante, tratando de establecer una ruta crítica para poder llegar a la determinación última de si había o no esta posibilidad de colaboración en el nombramiento de estos funcionarios. Entonces nosotros establecimos una ruta crítica, primero diciendo: la determinación del nombramiento de los funcionarios de los poderes de la Unión, es facultad exclusiva del presidente de la República, y haciendo un análisis precisamente de estos artículos llegábamos primero que nada a la conclusión de que no es una determinación exclusiva del presidente de la República, con posterioridad nosotros decíamos: ya que establecimos que no es una facultad exclusiva, puede el Legislativo establecer algún límite, también analizando precisamente este artículo 89, fracción II, llegábamos a la conclusión de que efectivamente sí es factible que pudiera establecerse un límite de esta naturaleza, tanto en la Constitución como en las leyes, porque así lo establece de manera específica esta fracción II, del artículo 89. Ahora el problema siguiente es: en qué condiciones pueden entenderse que esta situación puede darse en cuanto a la posibilidad de que la colaboración de poderes pueda llegar a presentarse, tratándose de los nombramientos en los cuales deba influir el presidente de la República o deba tener la colaboración del Senado, y yo creo que aquí después de escuchar la intervención muy valiosa de los señores ministros Fernando Franco, en alguna parte yo coincido con lo de que dijo el señor ministro José Ramón Cossío, en alguna otra también muy puntual con lo que señaló el señor ministro Góngora Pimentel, el ministro Azuela, los señores ministros que están de acuerdo prácticamente con el sentido del proyecto del señor ministro Valls. Aquí el problema, que en lo personal me preocupa. Tenemos que entender que el artículo 89, fracción II, determina de manera amplia o de manera indiscriminada: “que todos aquellos nombramientos que se den respecto de las autoridades que integran los poderes de la Unión, deben ser en colaboración o pueden mas bien, ser en colaboración, dependiendo si se establece en la Constitución o en las leyes”. Aquí es donde yo me hago un alto, por principio de cuentas, creo que tampoco puede establecerse una situación de esta naturaleza. El ministro Cossío tocó

este punto, nada más que creo que yo lo entiendo de una manera un poco distinta a la de él, coincido plenamente en el que no puede ser una regla genérica en la que establezcamos: sí procede o no procede, sino que tenemos que determinar en qué casos procede y yo creo que la fracción que se está analizando no es una fracción genérica en la que podamos entender que siempre va a proceder la colaboración de estos poderes. Yo creo que aquí lo importante de la jurisprudencia que pudiéramos construir respecto de esta determinación, sería precisamente dar el lineamiento correspondiente para entender en qué casos estaríamos en posibilidad de que exista esta colaboración de funciones en el nombramiento de los órganos, de los poderes de la Unión.

Había dicho el señor ministro José Ramón Cossío que podríamos pensar que estábamos en posibilidades de entender que era uno de los casos en los que sí se justificaría la colaboración de estos poderes: cuando dentro de las funciones de éstos existiera un vaciado constitucional de este tipo de funciones. Sin embargo, aquí yo hago esta reflexión: si siempre vamos a tener el vaciado de una facultad constitucional para poder determinar que existe la posibilidad de colaboración en el nombramiento de estos funcionarios, creo que entraríamos a un problema de dificultades muy, muy grandes, porque él también señaló que deberíamos de tomar en consideración aquellas facultades en las que se estarían dando prácticamente situaciones de política pública. Él mencionó que esto también era importante para poder determinar que en esos casos era necesaria, quizá la colaboración, yo me iría a lo mejor al otro extremo. Sí coincido con que hay que hacer esta distinción; sin embargo, cuál sería la razón de ser o la naturaleza del órgano que nos permitiera determinar si debemos o no tener en consideración la posibilidad de colaboración entre estos dos órganos de gobierno.

En mi opinión, en mi manera de pensar, humildemente propondría que para mí: si tiene que ver con política pública, si tiene que ver con actividades específicas en las que el Estado mexicano, a través del Poder Ejecutivo realiza las funciones específicamente encomendadas a ellos, yo creo que sería una de las funciones en las que no estaríamos

en posibilidad de aceptar una colaboración de poderes. Yo creo que ahí estaríamos en la posibilidad de determinar que esto es una facultad específica del poder al cual le corresponde la función respectiva. ¿Cuándo estaríamos en posibilidades? Cuando como en este caso. En este caso concreto, en el que se trata de una agencia noticiosa, en la que no se está determinando una política pública, en la que como lo decimos en el proyecto de nosotros, un poco más relacionado con el nombramiento de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se necesita que haya en realidad para el desarrollo de las funciones de estas autoridades; estén ajenos a toda voluntad estatal de cualquiera de los poderes, entonces la colaboración entre los dos, lo que les va a permitir es más autonomía, más independencia, pero, sobre todo, porque no se trata de la facultad para llevar a cabo acciones específicamente encomendadas a uno de los poderes en particular. Si se trata precisamente de este tipo de acciones: de salud, acciones de hidrocarburos, acciones encomendadas específicamente a la política nacional o internacional, que está prácticamente determinada para el Poder Ejecutivo. Yo creo que ahí podría no haber la necesidad de este tipo de colaboraciones, pero en organismos como éste, en el que lo que se pretende es autonomía, lo que se pretende es independencia, lo que se pretende es que alguien que está totalmente ajeno, por ahí alguno de los señores ministros mencionó que hasta debería de ser un periodista, no lo sé, probablemente. Lo que se pretende es que quien lleve a cabo la dirección de un organismo descentralizado, como el que ahorita se propone, en realidad necesite estar ajena a las funciones que son facultad y tarea específica de las facultades encomendadas tanto al Ejecutivo como al legislativo, por estas razones a mi en este caso concreto, me parece que sí existe la posibilidad de que el Congreso de la Unión pueda tener intervención dentro del nombramiento de este tipo de autoridades, pero sí creo que es necesario definir en qué casos y en qué momentos o en qué circunstancias, esta Corte considera que puede darse la colaboración de funciones, porque tampoco podemos especificar que la fracción II del artículo 89, otorga indiscriminadamente esa facultad, sino que tenemos que de alguna manera acotar y conceptulizar en qué casos es realmente procedente y en este de manera concreta yo me pronuncio en favor del proyecto, a reserva de

que después nos pongamos de acuerdo cómo hacemos el engrose, pero lo cierto es de que sí es un caso en el que yo considero que está en posibilidades de existir colaboración de los poderes para efectos de nombramiento de este tipo de autoridades, porque repito no es una función específicamente encomendada a cada uno de los poderes que están interviniendo dentro de su otorgamiento, gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente, brevemente para decir por qué voy a seguir votando en contra del proyecto, a pesar de los muy amables comentarios que se han hecho; en primer lugar, yo creo que en la página doce del dictamen del señor ministro Góngora, es donde se genera el tema de la relativización, yo encuentro que hay varias páginas la nueve, la diez, en donde se hace mención a la división de poderes, ese no es mi problema, mi problema es el sentido de la relativización yo creo que es un ejercicio espléndido el del ministro Góngora, en cuanto busca una solución, a problemas que se están generando en el orden jurídico mexicano, simplemente lo que yo decía es no comparto la forma como se lleva a cabo la relativización porque esto acaba siendo una discusión en el ámbito de la administración, no en el ámbito a mi parecer de la Constitución, en segundo lugar, en lo que decía el ministro Franco, yo creo que su argumento está construido en términos del Concepto de jerarquía y por eso, usando el concepto de jerarquía distingue entre la administración centralizada y la administración paraestatal, si ese fuera el único elemento que tuviera que considerar, yo coincidiría plenamente con él, pero el propio artículo 14 de la Ley de Entidades Paraestatales en su fracción I, determina que las entidades paraestatales pueden realizar funciones en áreas estratégicas o prioritarias y el segundo como él lo sabe muy bien, lo determina que son otro tipo que presta en servicios, creo que hay, entonces, desde la propia Ley de Entidades, una forma de distinción de lo que se ocupa cada una de ellas, con lo cual me parece que la discusión se relativiza y pasa a ser una discusión de funciones, más que una distinción de órganos; yo en cuanto a lo que decía el ministro Silva Meza coincido realmente en todo con una excepción que es donde cambio el sentido, yo creo que es un análisis espléndido del ministro Silva, fue terminando esta forma de extensión de la Controversia

35 y tal, lo único en lo que tengo una diferencia es cuando dicen que el órgano éste, la Agencia Nacional de Noticias, cumple una función reguladora del artículo 6º, yo creo que no, yo creo que es un órgano de noticias que no tiene funciones reguladoras semejantes a las que sí tienen otros órganos en términos de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, justamente en ese punto, es donde tengo la diferencia, si la Agencia realizara una función reguladora del artículo 6º cosa que por lo demás me parecería sumamente peligrosa en términos de derechos fundamentales que tuviéramos un ente estatal realizando eso, si la realizara podría tener la función reguladora, aunque yo encontraría una condición tal vez de inconstitucionalidad por generar un órgano con censura previa.

También en cuanto a lo que dice el ministro Azuela, yo no coincido con el ministro Azuela, me parece que al hacer una interpretación simplemente literal de lo que presenta el proyecto, primero se separa de precedentes importantísimos como el que dice: "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA" de forma que cuando dice que varios de los ministros, incluyendo al ministro ponente, que entiendo va a hacer parte del engrose, tienen que establecer cuáles son los límites mediante los cuales el problema que plantea la ministra Luna, el Ejecutivo puede nombrar autónomamente y cuáles son los límites del propio Congreso, al establecer, creo que tomar una interpretación solo de la última parte de la fracción II así, en esa literalidad, como dice el Congreso pues el Congreso puede hacer, a mí me parece que esto es sumamente complicado y deja de lado el tema central de la interpretación sistemática de todos los preceptos constitucionales, yo creo que el asunto no es tan fácil en virtud de que todos los ministros ahí si todos aun cuando con diferentes criterios lo que estamos buscando es cómo encontrar en términos constitucionales la modalización de las atribuciones que tiene conferidas el Congreso o qué se pudiera poner una ley que dijera: el chofer del presidente de la República estará sujeto a la aprobación del

Senado, es razonable pensar en una norma así, es decir todos los oficiales de Los Pinos pueden ser aprobados por el Senado de la República en razón de que la ley no dice nada, así de fácil es el problema o como la ley no dice nada respecto a un conjunto de servidores del Poder Judicial de la Federación ¿el Congreso de la Unión puede establecer la forma en la cuál se van a regular aquellos servidores que no estén previstos en la Ley Orgánica? ¿O hay algún límite? Yo por eso creo que la interpretación que se está buscando y que entiendo se va a poner en el engrose, que yo voy a votar en contra, pero ese es otro tema, si tiene que atender al conjunto de los elementos diferenciados que están en la Constitución y no quedarnos con la parte final de la fracción II, por esa razón señor presidente, además no habiendo escuchado argumentos en contra de lo que yo expresamente planteo, me voy a sostener en contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Si muy brevemente porque me parece muy importante el punto que se ha abordado que es éste, como ir orientando esto, yo diría que en relación a lo que dijo doña Margarita Luna Ramos, podríamos ponerlo de esta manera, la regla general es que evidentemente la facultad de nombramiento le corresponde al Ejecutivo dentro de la administración pública, lo excepcional es lo que surge dentro de todo esto que estamos analizando yo lo plantearía así en un primer punto. En segundo lugar, efectivamente yo me referí en mi intervención no a un problema de jerarquías, sino yo diría que más bien funcional, lo que yo traté de subrayar es que el Constituyente permanente en México introdujo una división en la administración pública, diferenciando lo que es la centralizada de la paraestatal y que a mi juicio es claro que le dio un tratamiento distinto desde el momento en que señaló que la Ley Orgánica, lo que tiene que hacer es definir las bases generales de creación de las entidades y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, quiere decir que puede haber excepciones, entonces consecuentemente esto refuerza lo que hemos venido diciendo y en segundo lugar, estableció también en el

segundo párrafo que hasta donde recuerdo no hemos leído porque es muy importante ese artículo 90, las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, quiere decir que no forman parte del Ejecutivo Federal en este sentido de la administración centralizado o entre estas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos, consecuentemente, simplemente con esta explicación trato de plantear cuál ha sido mi posición y por qué dije que precisamente frente a la teoría y principio de división de poderes que se mantiene en México lo tenemos que ver a la luz de nuestra nueva realidad constitucional efectivamente y me parece que como lo mencionaba bien el ministro Azuela, vuelvo a lo mismo, la base es que hay 3 Poderes, se han introducido modalidades pero el artículo 49 sigue diciendo que hay un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial y yo considero que esos Poderes déjenme ponerlo así, tienen un núcleo de facultades que le corresponden y que está de acuerdo con la autonomía constitucional que tienen como Poderes y creo que ese es su ámbito reservado. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señores ministros justifico muy brevemente el sentido de mi voto, coincido casi puntualmente con el dictamen que nos presentó el señor ministro Góngora Pimentel, pero yo tengo una interpretación todavía más abierta de la norma constitucional, mi interpretación parte de la literalidad del artículo 89 en la medida en que no echa por tierra otros principios fundamentales que establece nuestra Constitución, en la discusión hemos dado gran importancia porque así está el planteamiento al acto de nombrar y nos hemos olvidado de la facultad de remover, yo creo que es tan importante una como la otra, para los secretarios de despacho, el artículo 89 establece en favor del presidente la facultad de nombrar y remover libremente, tratándose de de agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, puede remover libremente pero no nombrar; aquí cobra particular relevancia el acto de remoción, y para el resto de los empleados de la Unión, estas potestades de nombrar y remover, están sujetas a disposiciones en contrario de la Constitución y de las leyes.

Hace un momento, decía el señor ministro Franco-, la regla general es que el Ejecutivo expide todos los nombramientos de la administración pública; no, la regla general es que los nombramientos los dan los titulares de las unidades burocráticas, a quienes se reconoce como patronos y legitimados inclusive para una contienda; yo estoy seguro que de los cuatro millones de burócratas que aproximadamente se dice que hay, sería imposible que el señor presidente de la República estuviera ejerciendo esta facultad de nombrar y remover libremente; centrémonos en titulares, tampoco tiene esta facultad abierta, hay casos tan atípicos como el presidente de las Juntas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, donde no intervienen los titulares para la designación de un nuevo cargo que es el de presidente, lo nombran el representante de los trabajadores y el representante de gobierno, se fijan en un tercero y lo nombran presidente a tiempo fijo.

Entonces no es la regla general que el Ejecutivo haga las designaciones de los demás empleados de la Unión, yo creo que son cientos de miles los casos en que el nombramiento y remoción está determinado de otro modo en ley secundaria.

Tengo la duda de si la voz “empleados” comprende a los titulares, el director de la agencia noticiosa no es un empleado, dice el artículo 18: “El director general de la agencia durará en su encargo seis años, no podrá ser reelegido y sólo podrá ser removido cuando transgreda en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas”.

Se limita la potestad de remover, que tiene el presidente de la República, pero también se limita respecto de millones de empleados que adquieren la categoría de basificados, ya no se pueden remover libremente sino a través de un procedimiento especial de separación.

El director general de la agencia tendrá las siguientes facultades, tiene muchas que son propias de patrón, destaco solamente la fracción XVIII, “Nombrar a los servidores públicos del organismo, a excepción de aquellos que ocupen los dos niveles jerárquicos inmediatos inferiores a su cargo. Aquí hay otra transferencia de potestad que no está haciendo el Ejecutivo, sino directamente el Legislador”.

En nuestro sistema constitucional se establece este principio casi como una reserva, cuando la ley no diga cómo se debe nombrar a un empleado de la Federación, la facultad recae libremente en el presidente de la República; cuando la ley dice cómo y con qué requisitos, éstos tendrán que cumplirse.

Habría mucho qué decir, centro mi argumentación en esta interpretación directa del artículo constitucional, sin perjuicio de ampliar mi exposición el día de mañana.

Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente.

Primeramente quiero agradecer a las señoras ministras y a todos los señores ministros sus valiosas aportaciones respecto de esta consulta, que he sometido a su consideración; se ha enriquecido sin lugar a dudas y haré lo posible por reflejarlas, de merecer el voto aprobatorio, de reflejarlas en el engrose.

Por lo que se refiere al amplísimo y bien documentado dictamen del ministro Góngora, se aceptan por parte de su servidor las propuestas, los parámetros que él ahí propone y haremos un esfuerzo por reflejarlas en el proyecto, en su caso.

Al señor ministro Silva Meza, así mismo, le agradezco mucho sus aportaciones y las mismas se plasmarán en el proyecto.

Difiero, en cambio, de lo manifestado por el ministro Aguirre Anguiano porque, en principio, considero, con todo respeto, que no estamos en un régimen presidencialista hoy en día, sino en un régimen democrático en el que cada Poder tiene asignado un ámbito competencial en la norma fundamental, y que permite, además, una colaboración interinstitucional, por lo que de ninguna manera la interpretación que propongo en el proyecto sobre el 89, fracción II, de la Constitución, debe verse a partir de fortalecer o de demeritar una postura, ya sea presidencialista o parlamentaria, porque, reitero, no estamos en un régimen u otro. Lo que

debemos verificar, desde mi punto de vista, es si se viola o no el principio de división de poderes. Además, si bien comparto lo dicho por los ministros Aguirre y Cossío en cuanto a la tesis plenaria que invocó el primero, considero que en este caso, que se establezca un sistema de nombramiento en el que interviene el Senado en la designación del director general de Notimex, a través de una objeción, no significa que con ello se esté ante una intromisión ni una dependencia ni subordinación de un Poder sobre otro, porque si bien dicho organismo forma parte de la administración pública federal paraestatal, lo cierto es que el derecho a la información no es una función inherente o exclusiva del Poder Ejecutivo; así mismo, que el presidente de la República designe al director general de la citada agencia de noticias y el Senado pueda objetar tal nombramiento, no impide llevar a cabo las funciones que le corresponden en cuanto al objeto para el que ha sido creada esta agencia; esto es, para coadyuvar al ejercicio del derecho a la información mediante la prestación de servicios profesionales en materia de noticias del Estado mexicano en sentido amplio, no inherentes a funciones solamente del Poder Ejecutivo. Tan es así, que la Junta de Gobierno de la agencia Notimex se integra por representantes de diversas Secretarías de Estado, por un representante del IFE, por dos del Consejo Editorial Consultivo y uno de los trabajadores sindicalizados de la propia agencia; esto es, en el caso se trata de una función que comprende toda la actuación del Estado mexicano y, además, referente a un derecho fundamental, como es el derecho a la información.

Por lo que reitero el sentido de mi proyecto, en cuanto a que el artículo que se analiza no es inconstitucional.

Agradezco también las aportaciones que ha hecho el señor ministro Franco, que difiere cuando el proyecto dice que es igual en todos los casos, trátase de administración pública centralizada y paraestatal. No, no es así, no es igual en todos los casos; yo coincido en esto con lo que ha dicho la ministra Luna Ramos: hay que analizar cada caso, no se puede dar una regla general, como lo veremos, lo constataremos en los otros asuntos que sobre esta materia tenemos.

También le agradezco al señor ministro Franco lo que nos dice, que la facultad de objeción del Senado no sea arbitraria. De ninguna manera la concebimos así en el proyecto, sino que siempre sujeta a los requisitos de la ley, que la ley establezca para el cargo, que esté fundada y motivada la objeción.

Mi agradecimiento, pues, para todos los señores ministros por las valiosísimas aportaciones que se han hecho; a esta última del presidente Ortiz Mayagoitia, y que de merecer la aprobación de ustedes, en su momento, se verán reflejadas en el engrose.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Antes de proceder a la votación, tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano y luego el señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.-** Gracias señor presidente. Sé que el tiempo nos empuja y seré muy breve. Nada más para puntualizar que lo que la doctrina constitucional estima como presidencialismo, no se riñe en forma alguna porque se trate de un régimen democrático. Que muchos países de corte occidental, de lo que ha dado por llamarse “primer mundo”, y que no pondríamos en duda su democracia, tienen corte presidencialista; esa era la aclaración que quería hacer señor presidente, para evitar cualquier confusión. Estoy listo para votar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente, también para evitar cualquier tipo de confusión, quisiera yo hacer una aclaración a lo expresado por el ministro Aguirre Anguiano, en el sentido de una afirmación de su servidor, en el sentido de que no lo prohíbe la ley, el Senado puede participar, o sea, para decirles que no hay prohibición, no, lo que nosotros decíamos al hacer el cotejo de los parámetros que nosotros estábamos proponiendo, decíamos, no existe una prohibición constitucional expresa para que el Senado participe del nombramiento

de director, esto es, no dijimos que la ley no autoriza o prohíbe, dijimos que, la Constitución no prevé que este nombramiento fuera facultad exclusiva del presidente; en consecuencia, su previsión a nivel de ley no está prohibida por la Constitución. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tome votación señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ:** Sí señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** En contra del proyecto, yo estimo que el artículo 16, de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado mexicano, es inconstitucional, y por tanto que debe de expulsarse de la ley que lo alberga.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto, con las modificaciones aceptadas por el señor ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Con los puntos resolutive del proyecto, no con las consideraciones hasta ahora.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Pues esencialmente con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto, con las modificaciones aceptadas.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:** Voto en favor del proyecto en lo esencial.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ:** Señor ministro presidente, hay mayoría de ocho votos en favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** EN CONSECUENCIA, CON ESTA MAYORÍA SE DECLARA RESUELTO ESTE ASUNTO EN LOS TÉRMINOS DE LA CONSULTA.

¿Alguno de los señores ministro desea hacer reserva de votos?

Señor ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Para formular voto particular señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Haré también voto particular.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En los mismos términos que el ministro Góngora, yo estoy de acuerdo, pero dado que hubo algunos puntos, reservándome para ver el engrose. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** También yo reservo mi decisión de apuntar o no un voto, a los resultados del engrose.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En los mismos términos señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** También, es decir, ha habido absoluta coincidencia en la decisión, pero las razones que nos llevan a ella tienen matices de divergencia.

Señor ministros, me ha anticipado la ministra Sánchez Cordero, que la **Acción de Inconstitucionalidad 33/2006**, se pase al último lugar de esta lista; y por su parte la ministra Luna Ramos, estima la conveniencia de que antes de la **Controversia 139** de su ponencia, se vea la **Acción de Inconstitucionalidad 38**.

Consecuentemente, si ustedes lo autorizan el día de mañana iniciaremos con la **Acción de Inconstitucionalidad 38**; como segundo asunto del

orden del día, la **Controversia Constitucional 139/2006**; y al final la **Acción de Inconstitucionalidad 33/2006**.

Les consulto si en votación económica ¿se aprueba esta modificación?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Tome nota señor secretario, para que se cambie el orden del día.

Con esto doy por terminada la sesión pública del día de hoy y convoco a los señores ministros para la privada que tendrá lugar a continuación.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HORAS)**